Presidenza del Consiglio dei Ministri

MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze

REVISIONE DELLA SPESA: obiettivi, attività e risultati 2014-2016

Roma, 20 giugno 2017

Camera dei Deputati

Indice

Obiettivi generali e parametri di valutazione dell'attività di revisione e razionalizzazione della spesa 3

Ambiti di azione dell'attività di revisione e razionalizzazione della spesa e il ruolo del Commissario 4

Natura della spesa 5

Funzione/area di spesa 6

Funzioni di supporto 6

Ruolo del Commissario 7

Attività e risultati 7

Apertura di spazi nel bilancio 7

Interventi di efficientamento per natura di spesa 8

Personale 8

Acquisto di beni e servizi 9

Rafforzamento del ruolo di Consip 9

Il Tavolo dei Soggetti Aggregatori 10

Interventi di efficientamento per area di spesa 14

Sanità 14

Enti locali 15

Forze dell'ordine 16

Funzioni di Supporto 17

Confronto Internazionale 18

Obiettivi generali e parametri di valutazione dell'attività di revisione e razionalizzazione della spesa

L'attività di revisione e razionalizzazione della spesa agisce attraverso due processi generali distinti tra di loro ma logicamente interconnessi e collegati.

1. **Creazione di spazio nel bilancio della pubblica amministrazione attraverso l'eliminazione e la riduzione di specifici capitoli di spesa**

   Questo spazio liberato serve a realizzare uno o più dei seguenti obiettivi:

   A. **Raggiungere predeterminati obiettivi di finanza pubblica**, in particolare la riduzione dell'indebitamento netto (ovvero il deficit) e del rapporto debito/Prodotto Interno Lordo;
   B. **Ridurre le tasse**;
   C. **Garantire, modernizzare e ampliare la qualità e la quantità dei servizi pubblici essenziali**, in particolare le prestazioni previdenziali e assistenziali, la sanità, la scuola e la sicurezza.

   E' doveroso sottolineare che lo spazio di bilancio creato attraverso l'eliminazione e la riduzione di specifici capitoli di spesa non corrisponde automaticamente ad una pari riduzione della spesa pubblica complessiva. La variazione complessiva della spesa pubblica è invece il risultato composto da tre fattori:

   A. L'ammontare complessivo di capitoli di spesa ridotti o eliminati del tutto, che si trova nel diretto perimetro di attività della revisione e razionalizzazione della spesa;
   B. L'ammontare di risorse aggiunte ai servizi pubblici ed altri capitoli di spesa o di investimento;
   C. Elementi "esogeni" alle decisioni politiche e amministrative, spesso una tantum, quali per esempio variazioni nei contributi alla EU.

2. **Efficientamento dell'organizzazione e dei processi delle pubbliche amministrazioni**

   Quest'attività ha l'obiettivo di fornire gli stessi servizi e prodotti con un minor impiego di risorse. Si basa sull'attivazione di una o più delle seguenti leve:

   A. **Obiettivi di spesa efficiente**. La determinazione di obiettivi di spesa basati su oggettivi parametri di efficienza, per esempio i costi standard per i comuni, è un elemento indispensabile per indurre le amministrazioni pubbliche a diventare più efficienti. Naturalmente da solo non è sufficiente, ma soprattutto nei confronti dei comparti con popolazioni "numerose", come per esempio i comuni, è il principale strumento di intervento di tipo "centrale" realisticamente attivabile;
   B. **Aggregazioni e accorpamenti volti a raggiungere una sufficiente massa critica**. Attività frammentate sono spesso generatrici di inefficienza in quanto non consentono alle organizzazioni di dimensioni ridotte di investire in tecnologia, dotarsi delle competenze necessarie e raggiungere una scala necessaria a garantire efficienza operativa. Per questi motivi, il raggiungimento della massa critica, per esempio con l'aggregazione degli acquisti o con la fusione di comuni, permette di ottenere una riduzione di costi importante, a volte superiore al trenta percento;

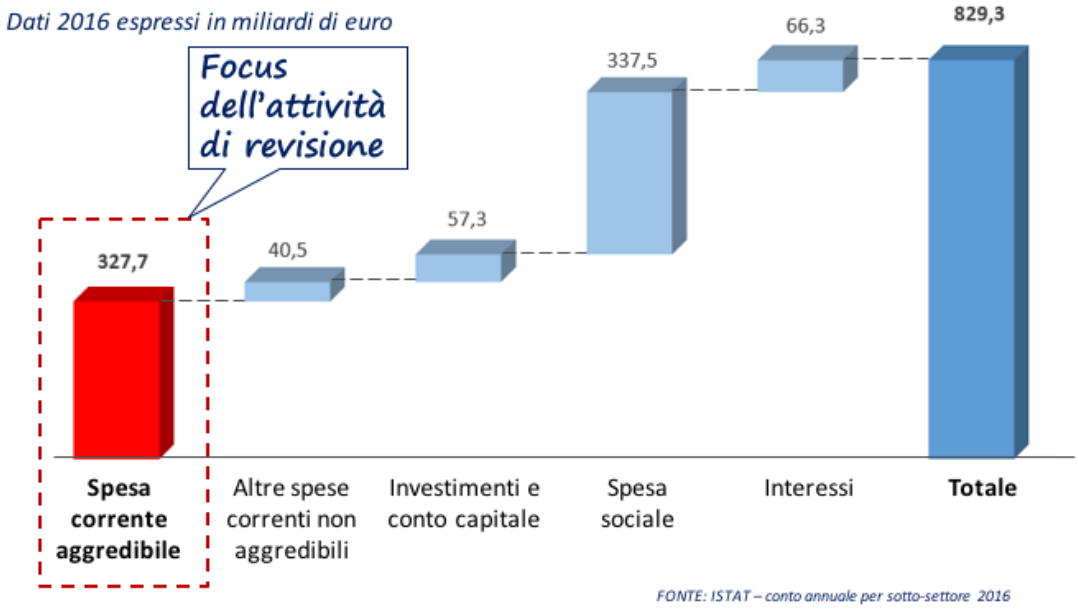
C. **Utilizzo mirato di dati**. La pubblica amministrazione italiana possiede una straordinaria ricchezza di informazioni, spesso nettamente superiore rispetto alle amministrazioni di altri paesi. Solo a titolo di esempio ne citiamo alcune: la banca dati Siope, che contiene a livello analitico le singole transazioni di pagamenti di tutte le amministrazioni pubbliche; le banche dati NSIS (Nuovo Sistema Informativo Sanitario) e Tessera Sanitaria, che contengono molteplici dati analitici sulle performance e sulle prestazioni del sistema sanitario nazionale, sia a livello della singola struttura sia a livello del singolo cittadino; la banca dati ANAC dei contratti pubblici. L'analisi mirata di queste informazioni permette da un lato di individuare le amministrazioni virtuose e le pratiche operative eccellenti, dall'altro di identificare le opportunità di miglioramento specifiche e concrete.
D. **Applicazioni di nuove tecnologie che consentono di ottenere salti di efficienza**. Citiamo a titolo esemplificativo l'utilizzo della digitalizzazione per ridurre i costi delle comunicazioni e delle interazioni con i cittadini e l'impiego della tecnologia LED per l'efficientamento dell'illuminazione stradale.

La riduzione e l'eliminazione di capitoli di spesa e l'efficientamento dell'organizzazione e dei processi delle pubbliche amministrazioni sono due attività distinte con orizzonti temporali diversi. La riduzione e l'eliminazione dei capitoli di spesa è un'attività annuale, mentre l'efficientamento è un attività continuativa caratterizzata da un orizzonte pluriennale. Tuttavia entrambe sono indispensabili al fine di ottenere una efficace e duratura revisione e razionalizzazione della spesa. Tagliare capitoli di bilancio senza migliorare l'efficienza dei processi sottostanti spesso produce risparmi "finti" (per esempio le riduzioni basate sul ritardato pagamento ai fornitori) o non sostenibili nel tempo, in quanto provocano un peggioramento inaccettabile del livello dei servizi essenziali. Una maggiore efficienza operativa rischia viceversa di essere sprecata se non accompagnata da un taglio dei relativi capitoli di bilancio, o in alternativa da un programmato, misurabile e verificato miglioramento del livello di servizio. E' utile sottolineare in questo contesto che le nuove regole di bilancio, che prevedono la programmazione pluriennale dei livelli di spesa dei ministeri, abbiano il merito di promuovere l'allineamento tra queste due attività.

Ambiti di azione dell'attività di revisione e razionalizzazione della spesa e il ruolo del Commissario

L'attività di revisione e razionalizzazione della spesa si è concentrata, coerentemente con le indicazioni politiche del governo, sulla spesa pubblica corrente ad esclusione degli interessi sul debito e delle prestazioni assistenziali e previdenziali. L'ammontare complessivo di questa spesa è pari a 368 miliardi di euro nel 2016. La spesa corrente aggredibile al netto dei trasferimenti alla UE e di partite di giro (per esempio: le imposte indirette alla produzione relative alla stessa pubblica amministrazione; i contributi alle energie rinnovabili che in linea con le regole SEC 2010 passano attraverso il bilancio pubblico) è stata invece di 327,7 miliardi (di seguito "spesa corrente"). Si veda la Tavola 1 per la disaggregazione della spesa complessiva.

Tavola 1 – La spesa pubblica italiana

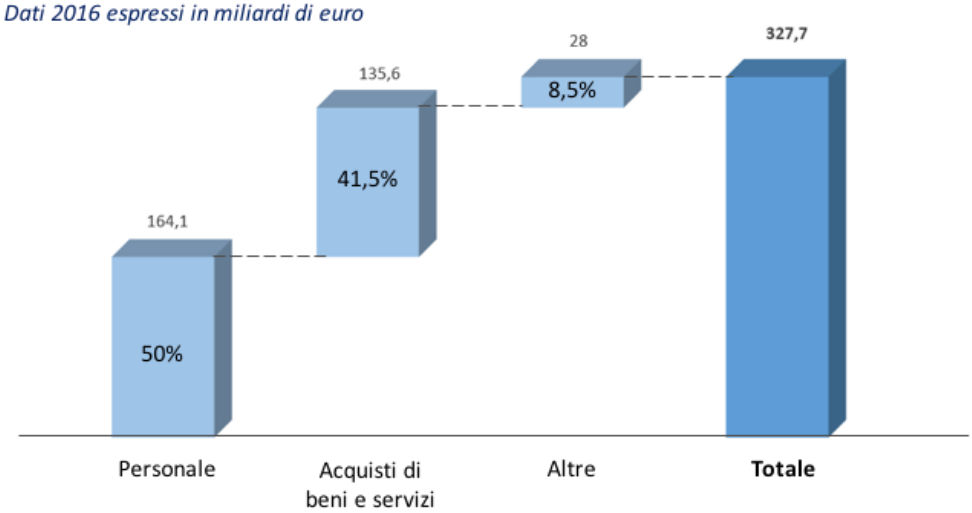


La spesa corrente è stata oggetto di proposte normative e di interventi di efficienza organizzativa ed operativa seguendo tre visuali di analisi: natura della spesa, macro area di spesa, attività di supporto.

Natura della spesa

Oltre il 90% della spesa corrente aggredibile è composta dal costo del personale e dagli acquisti di beni e servizi. Si veda la Tavola 2 per il dettaglio. Per entrambe le categorie è stato adoperato un approccio che combina un taglio dei capitoli di bilancio con interventi di efficientamento operativo. Per quanto riguarda il costo del personale, il taglio dei capitoli di bilancio determinato dal blocco del turn over è stato accompagnato da una riorganizzazione e re-impiego di risorse. Per quanto riguarda l'acquisto di beni e di servizi, i tagli dei capitoli di spesa sono stati sostenuti con i benefici derivanti dall'aggregazione degli acquisti attraverso il Tavolo dei soggetti aggregatori istituito dal decreto legge 66/2014 e dalla estensione del perimetro di attività di Consip.

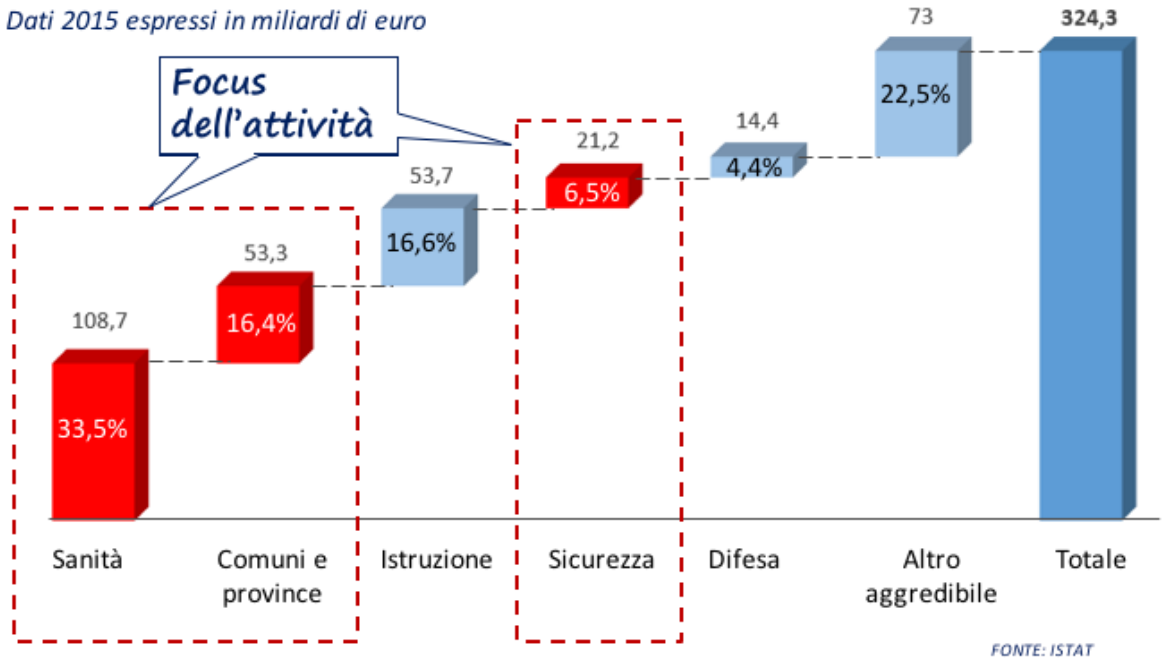
Tavola 2 – La spesa corrente aggredibile per natura



Funzione/area di spesa

Circa tre quarti della spesa corrente sono concentrati in cinque macro aree: sanità, comuni, sicurezza, istruzione e difesa (si veda la Tavola 3). Le attività di revisione e razionalizzazione della spesa si sono concentrate sulle prime tre voci. Le ultime due macro aree sono state ritenute invece meno prioritarie. Per quanto riguarda l'istruzione, dove il costo del personale rappresenta oltre il 90% del costo complessivo, l'obiettivo del rafforzamento degli organici e delle competenze che ha ispirato il progetto della buona scuola ha circoscritto il potenziale di recupero di risorse, rendendolo meno prioritario. Per quanto riguarda la difesa si è tenuto conto del progetto della cosiddetta legge Di Paola (244/12), che prevede su un percorso pluriennale la riduzione degli organici delle forze armate da 220.000 unità (civili compresi) a 170.000 unità. In questa fase si è ritenuto pertanto prioritario assicurare la realizzazione di questa importante riforma, che sta infatti procedendo rispettando la tempistica prevista dalla legge. Per entrambe le sopracitate macro aree sono stati comunque applicati gli interventi trasversali, in particolare quelli riguardanti la razionalizzazione degli acquisti.

Tavola 3 – La spesa corrente aggredibile per area/funzione



Funzioni di supporto

La pubblica amministrazione è composta da due tipologie di servizi, quelli rivolti direttamente ai cittadini (ad esempio medici, infermieri, insegnanti, operatori delle forze dell'ordine) e quelli che sono necessari alla PA per far funzionare se stessa (informatica, acquisti, amministrazione, auto di servizio). Per queste funzioni di supporto "interno", si è deciso di intraprendere programmi di razionalizzazione tenendo conto sia dell'evoluzione tecnologica sia della possibilità di aggregazione. In particolare, sono state affrontate quattro aree: le strutture di acquisto, l'informatica, la gestione immobiliare e le auto di servizio.

Ruolo del Commissario

L'attività di revisione e di razionalizzazione della spesa è per sua natura organizzata in quattro fasi: analisi e identificazione di opportunità; interventi normativi; attuazione dei cambiamenti nell'organizzazione e nei processi operativi; monitoraggio e verifica dei risultati. L'attività del Commissario si è evoluta dalla costituzione della funzione con il decreto legge 69/13 da analisi ed identificazione di opportunità ad attuazione e controllo.
La realizzazione degli interventi organizzativi e operativi richiede in qualunque organizzazione una piena condivisione e assunzione di responsabilità da parte delle organizzazioni stesse per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il ruolo del Commissario è stato improntato sul suggerire, stimolare e facilitare i cambiamenti nelle organizzazioni. Per questo motivo, il Commissario non si è avvalso di una struttura propria ma ha ritenuto indispensabile lavorare assieme a strutture di progetto create all'interno delle singole amministrazioni. Si coglie l'occasione di questa relazione per ringraziare le oltre 1000 persone che stanno lavorando attivamente e con grande passione sui diversi progetti di revisione e razionalizzazione della spesa.

Attività e risultati

Apertura di spazi nel bilancio

I capitoli di spesa eliminati e/o ridotti nel periodo 2014-2017 ammontano nel 2017 a 29,9 miliardi di euro (si veda la Tavola 4). Al netto del costo del personale, la riduzione rappresenta il 18% della spesa corrente. Questa riduzione ha interessato tutti i comparti della pubblica amministrazione, ma con effetti differenziati. La pubblica amministrazione centrale ha contribuito per il 24% della spesa complessiva al netto del costo del personale, mentre i comparti locali hanno contribuito per il 17%.
Questa relazione non ha il compito di analizzare gli impieghi delle risorse recuperate con questa attività, ma si limita a ricordare che la revisione della spesa ha creato circa due terzi delle risorse messe a disposizione per il conseguimento di tre importanti obiettivi.

1. **Il risanamento dei conti pubblici**, con la riduzione dell'indebitamento netto passata dal 3% del PIL nel 2013 al 2,4% nel 2016;
2. **La riduzione della pressione fiscale** passata dal 43,6% nel 2013 al 42,3% nel 2016 (al netto degli 80 euro);
3. **Il finanziamento dei servizi pubblici essenziali** che rappresentano la maggioranza delle risorse re-impiegate: le prestazioni previdenziali e assistenziali (12,7 miliardi), la sanità (3,7 miliardi), la spesa per migranti (3,4 miliardi), la scuola (3 miliardi) e la sicurezza (1 miliardo).

Tavola 4 – la riduzione dei capitoli di spesa

Provvedimenti		Risparmi (milioni di euro; indebitamento netto) 2014	2015	2016	2017	2018
Totale riduzione della spesa		3.608	18.003	25.030	29.947	31.500
2014	D.L. 4/2014	488	773	565	565	565
	D.L. 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
	D.L. 90/2014	-	75	113	123	153
	Legge di Stabilità 2015	-	12.159	13.001	14.154	15.814
	Revisione politiche invariate LS 2015	-	2.024	1.375	1.921	1.668
2015	Legge di Stabilità 2016	-	-	7.176	8.155	9.976
2016	Legge di bilancio 2017	-	-	-	2.302	2.822

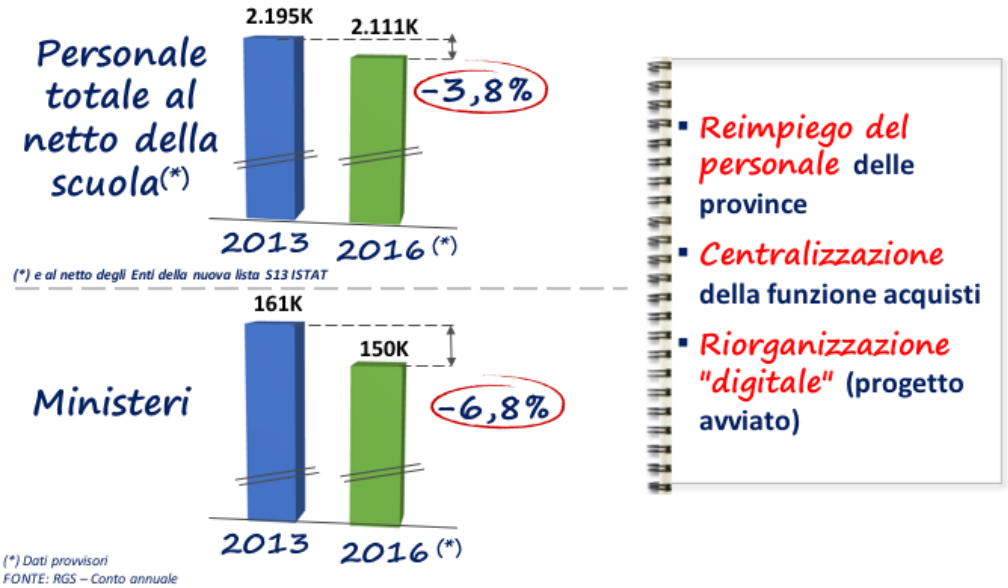
FONTE: Ragioneria Generale dello Stato

Interventi di efficientamento per natura di spesa

Personale

Lo strumento generalizzato per il contenimento del costo del personale è stato il blocco del turnover differenziato per diverse funzioni. La misura ha prodotto nel triennio 2013-2016 una riduzione degli organici delle pubblica amministrazione, al netto della scuola, di circa 84 mila unità. Questa variazione, pari al 3,8% degli organici (sempre al netto della scuola), ha toccato la punta di quasi il 7% per i soli ministeri (si veda la Tavola 5).

Tavola 5 – Gli interventi di riduzione e riorganizzazione



La diminuzione del costo del personale ottenuta grazie al blocco del turnover è stata accompagnata da interventi di riorganizzazione e re impiego di risorse che consentono di assorbire la riduzione numerica e addirittura di colmare carenze di organici in aree critiche:

1. **Reimpiego delle risorse dalle funzioni cessanti delle province**. Le 20.000 unità impiegate nelle funzioni cessanti delle province sono state messe a disposizione delle altre amministrazioni e sono in via di ricollocamento, per esempio per colmare le carenze negli organici degli uffici giudiziari;
2. **Centralizzazione della funzione acquisti**. La riorganizzazione dell'attività degli acquisti attraverso il Tavolo dei soggetti aggregatori sta portando, oltre al risparmio in termini di prezzo, una notevole riduzione del numero di procedure d'acquisto, quasi il 7% già ottenuto nel 2016, con la prospettiva di una riduzione di oltre il 50% a regime;
3. **Riorganizzazione per catturare i benefici della digitalizzazione dei processi**. La tecnologia digitale consente di ottenere efficientamento attraverso due leve: l'automatizzazione e/o l'eliminazione di attività soprattutto per quanto riguarda i processi amministrativi e transazionali e la possibilità di accorpare attività di supporto dislocate in diverse unità operative. E' stato pertanto avviato un gruppo di lavoro interfunzionale con l'obiettivo di identificare le opportunità di efficientamento derivanti dalla digitalizzazione nelle attività amministrative, che presenterà entro l'autunno un piano di interventi.

Acquisto di beni e servizi

L'efficientamento degli acquisti di beni e servizi è stato basato su due programmi: il rafforzamento del ruolo storico di Consip come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, e la costituzione del Tavolo degli aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali.

Rafforzamento del ruolo di Consip

Consip Spa svolge da due decenni un ruolo importante come centrale d'acquisto nazionale della pubblica amministrazione. Questo ruolo consolidato nel tempo è stato notevolmente ampliato nel triennio 2014/2016 agendo su due leve:

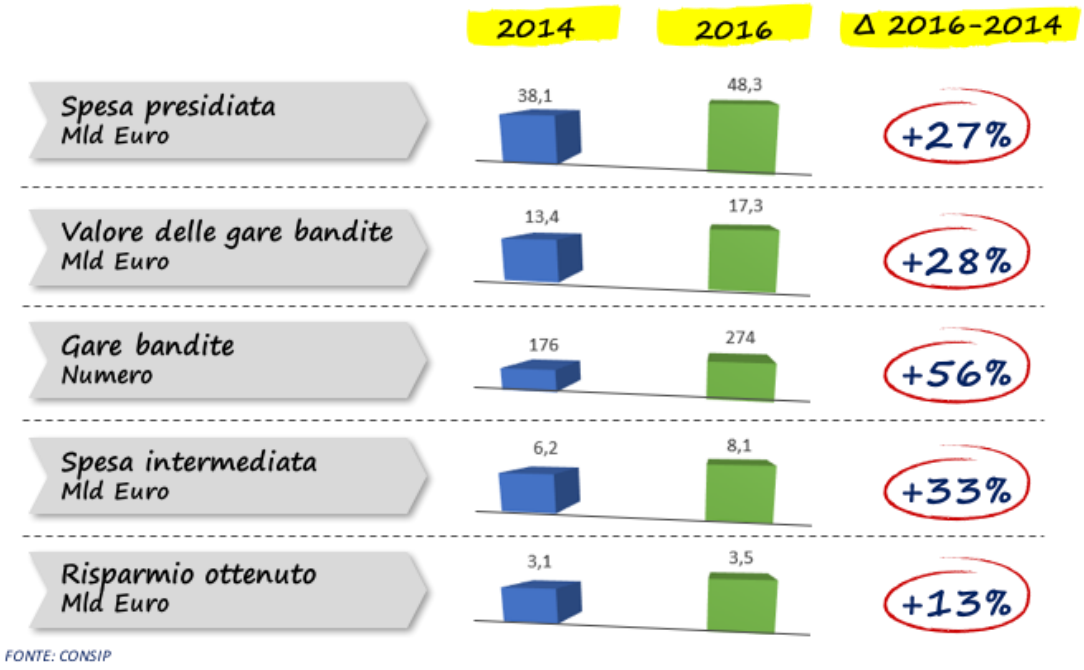
1. Rafforzamento normativo degli obblighi di adesione delle pubbliche amministrazione alle convenzioni Consip e dell'ambito di azione della stessa Consip;
2. Rafforzamento e ampliamento dell'offerta Consip.

I principali risultati dell'azione di Consip sono riassunti attraverso i seguenti indicatori (Tavola 6):

1. **La spesa presidiata**, ovvero le merceologie di beni e servizi che Consip mette a disposizione attraverso i suoi strumenti (convenzioni, accordi quadro, sistema dinamico di acquisizione, mercato elettronico, gare su delega): 48,3 miliardi nel 2016, il 27% in più rispetto al 2014;
2. **Valore delle gare bandite**: 17,3 miliardi nel 2016, il 28% in più rispetto al 2014;
3. **Gare bandite**: 274 nel 2016, il 56% in più rispetto al 2014;
4. **La spesa intermediata**, ovvero il valore complessivo delle forniture erogate alle amministrazioni su contratti attivi Consip: 8,1 miliardi nel 2016, il 33% in più rispetto al 2014;

5. **Il risparmio ottenuto**, ovvero il valore del risparmio dei prezzi unitari rispetto ai prezzi medi della PA, calcolato attraverso la rilevazione ISTAT effettuata sulla base di una metodologia sviluppata congiuntamente dal Ministero di Economia e delle Finanze e la stessa ISTAT: 3,5 miliardi nel 2016, 13% in più rispetto al 2014.

Tavola 6 – Acquisti di beni e servizi: l'attività CONSIP



FONTE: CONSIP

E' utile sottolineare che mentre gli ultimi due indicatori consuntivano i benefici ottenuti nello stesso anno, i primi tre guardano al futuro in quanto il valore del bandito di un anno si trasforma in spesa intermediata ed effettivi risparmi negli anni successivi. L'aumento consistente di questi ultimi tre indicatori permette quindi di ipotizzare che il trend positivo dei risparmi continui.

Il Tavolo dei Soggetti Aggregatori

La frammentazione delle stazioni appaltanti, 36.000 nelle varie pubbliche amministrazioni prima dell'intervento, rappresenta uno dei più importanti problemi strutturali di efficienza della pubblica amministrazione. Questa eccessiva frammentazione comporta diverse criticità:

1. Insufficienti economie di scala per l'acquisto che riducono il potere negoziale del compratore pubblico nei confronti dei fornitori;
2. Mancanza di adeguate conoscenze e professionalità dei singoli mercati della fornitura da parte dei compratori;
3. Costi amministrativi alti;
4. Difficoltà nel controllare l'efficacia sostanziale e la correttezza amministrativa e giuridica delle singole procedure.

Queste criticità danno luogo da un lato a un costo alto di gestione del processo degli acquisti, e dall'altro a prezzi alti e disomogenei anche tra amministrazioni geograficamente vicine, come ospedali diversi nella stessa città che acquistano lo stesso dispositivo a prezzi differenti. La Tavola 7, a titolo di esempio, evidenzia la distribuzione dei prezzi d'acquisto di uno stent cardiaco di tipo DES praticati nel 2015 nelle varie regioni italiane. Sono riscontrabili differenze di prezzo di oltre il

300% anche all'interno della stessa regione. L'esempio rappresenta un fenomeno ricorrente che è stato accertato in tutte le categorie di prodotti o servizi analizzate.

Tavola 7 – Acquisti di beni e servizi: esempio stent cardiaci

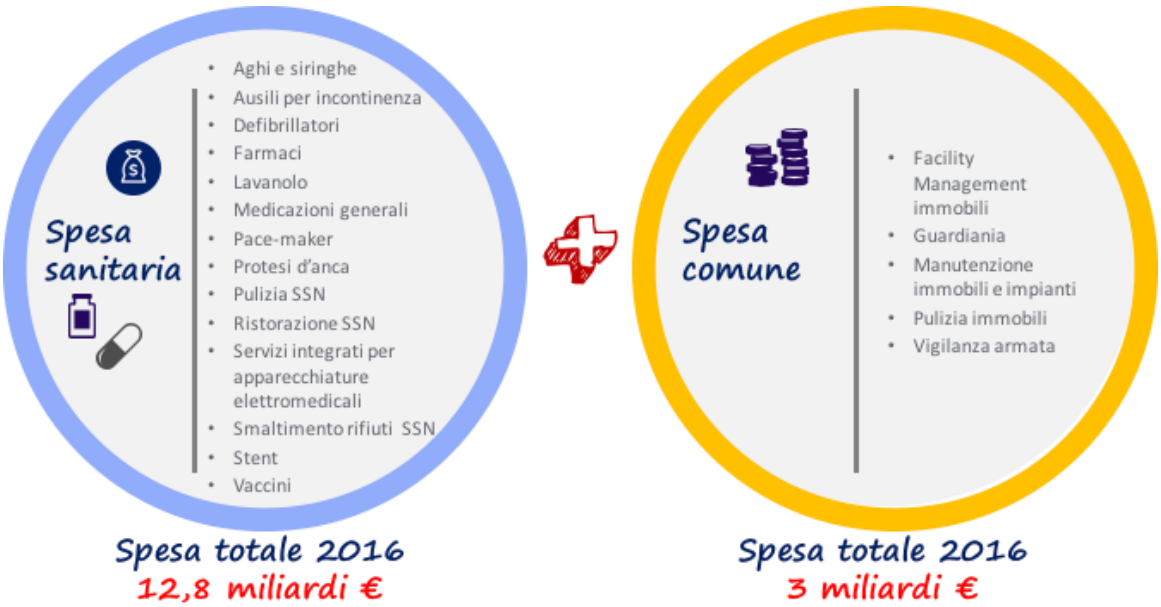
	Fasce di valore medio										
Regioni	190-370	370-420	420-470	470-500	500-560	560-680	680-750	750-800	800-840	840-1010	1010-
Piemonte		18%			7%	22%	11%	16%	14%	11%	
Val d'Aosta											
Lombardia	1%	12%	3%	22%	41%	11%	1%	3%		3%	3%
PA Bolzano	2%				45%	39%	1%	11%			
PA Trento											
Veneto	72%		23%								
FVG			68%	31%							
Liguria						6%	51%	42%			
Em. Romagna		19%		65%	12%	3%					
Toscana		11%	74%		8%	6%					
Umbria		36%			20%	17%	5%	16%	5%		
Marche					9%	35%	42%	13%			
Lazio						5%	11%	10%	60%	4%	7%
Abruzzo						18%	6%	15%	42%		17%
Molise									23%	35%	42%
Campania						5%	66%	20%	8%		
Puglia					10%					17%	70%
Basilicata									7%	66%	27%
Calabria							3%	27%	32%	30%	8%
Sicilia							5%	15%	35%	41%	
Sardegna						5%		6%	7%	63%	19%

Per dare una risposta a questa inefficienza, il DL 66/2014 ha previsto la costituzione di un innovativo modello di acquisti, il "Tavolo dei soggetti aggregatori". La nuova organizzazione è caratterizzata dai seguenti elementi:

1. **Composizione**. Ne fanno parte non più di 35 soggetti, uno per regione e per città metropolitana, oltreché la centrale nazionale acquisti;
2. **Obiettivi, ambiti di azione, e meccanismi di funzionamento**. L'obiettivo del "Tavolo dei soggetti aggregatori" è quello di garantire aggregazione e professionalità per acquisti in categorie specificate da appositi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il primo ha specificato 19 categorie come iniziale ambito di azione del Tavolo. Per queste categorie (si veda la Tavola 8), a partire dalle date stabilite dallo stesso DPCM, è obbligatorio per tutte le amministrazioni pubbliche ricorrere a uno dei soggetti aggregatori per effettuare acquisti sopra soglie di importo definite nel DPCM. L'Autorità Nazionale Anti Corruzione ha un ruolo chiave nella vigilanza su questo obbligo, in quanto è tenuta a non rilasciare il Codice Identificativo Gara (CIG), nei casi in cui questo obbligo venga disatteso. Per queste categorie i soggetti aggregatori hanno il compito, ognuno per il proprio ambito territoriale, di raccogliere il fabbisogno delle amministrazioni e di bandire delle gare rispettando una programmazione complessiva concordata nell'ambito del Tavolo. Per ottimizzare l'impiego delle risorse, è possibile e addirittura auspicabile per i singoli soggetti aggregatori collaborare tra di loro aggregando ulteriormente le gare d'acquisto.
3. **Un sistema coordinato orientato ai risultati**. Nel pieno rispetto dell'autonomia dei singoli soggetti il Tavolo lavora in modo coordinato. Il coordinamento riguarda la raccolta dei dati di fabbisogno delle amministrazioni, la definizione della pianificazione integrata e

coordinata delle iniziative dei soggetti aggregatori, la costruzione di un sistema informativo che standardizzi la codifica dei prodotti e servizi e garantisca piena interoperabilità tra i molteplici soggetti coinvolti, lo sviluppo di linee guida per le categorie del DPCM contenenti indicazioni utili per favorire l'utilizzo delle migliori pratiche ed il monitoraggio e la verifica dei risultati ottenuti. Il coordinamento è affidato a un comitato guida composto da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (che ricopre il ruolo di presidenza e di segreteria tecnica), della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di Consip, dei soggetti aggregatori e del Ministero della Salute e dal Commissario per la Razionalizzazione e Revisione della spesa, con la partecipazione di rappresentanti di ANAC e della Conferenza Stato-Regioni.

Tavola 8 – Acquisti di beni e servizi: le categorie merceologiche "aggredite" nel 2016

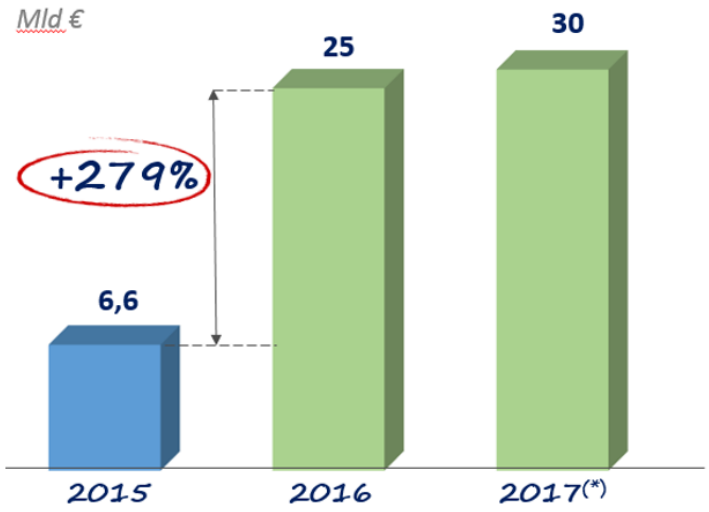


I principali risultati dell'azione del Tavolo degli aggregatori si riassumono con i seguenti indicatori (Tavole 9 e 10):

1. **Valore delle gare bandite**: 25 miliardi nel 2016, 279% in più rispetto al 2015;
2. **Incidenza delle gare aggregate**: 82% nel 2016, e 86% nel primo trimestre del 2017 vs 27% nel 2015;
3. **Risparmio**: sulla base di un campione di gare già aggiudicate il risparmio medio ottenuto è del 23%, con delle variazioni per le singole gare tra il 6% e il 59%.

Tavola 9 – acquisti di beni e servizi: l'attività dei soggetti aggregatori

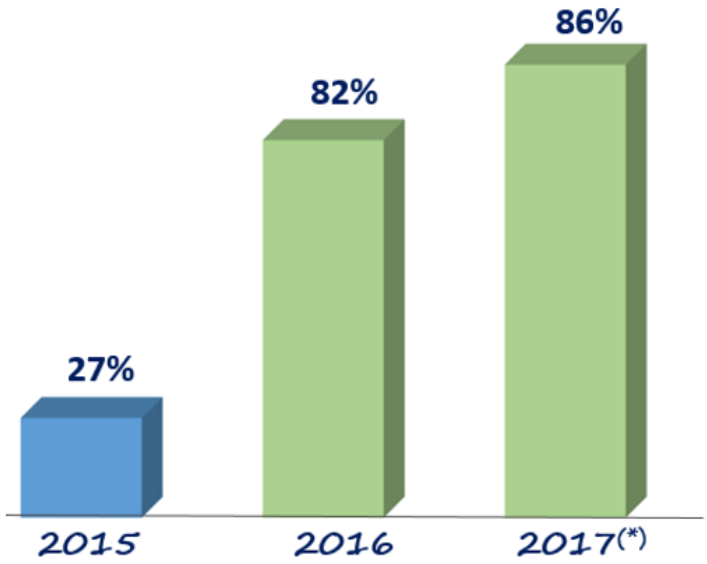
Valore delle gare bandite dai Soggetti Aggregatori per le 19 categorie



(*) Proiezione su dati BDNCP
FONTE: Rilevazione Soggetti Aggregatori

Tavola 10 – acquisti di beni e servizi: la centralizzazione degli acquisti

Categorie sanità: Percentuale del valore delle gare bandite dai Soggetti Aggregatori rispetto al valore totale bandito da tutte le stazioni appaltanti



(*) Proiezione su dati BDNCP
FONTE: Elaborazione della Segreteria Tecnica Tavolo Soggetti Aggregatori su dati BDNCP

Interventi di efficientamento per area di spesa

Sanità

In accordo con il Ministero della Salute, la strategia per la revisione della spesa nel settore della sanità, il servizio pubblico a maggior intensità di risorse, è stata quella di realizzare gli interventi previsti nel patto per la salute. L'accordo siglato nel 2014 ha identificato un potenziale di efficientamento di 10 miliardi da reinvestire nell' ammodernamento e ampliamento dei servizi sanitari. Gli aspetti normativi degli interventi sono stati definiti nel DL 66/2014, nella legge di stabilità 2016 e nella legge di bilancio 2017 sono articolati in tre principali linee di azione:

1. **Aggregazione degli acquisti**. Questo intervento riguarda tutti i comparti della pubblica amministrazione, ma nella sua fase iniziale ha coinvolto in particolare il comparto della sanità che rappresenta oltre l'80% del valore degli acquisti soggetti all'obbligo di aggregazione attraverso il Tavolo dei soggetti aggregatori.

2. **Piani di efficientamento delle strutture ospedaliere**. Il percorso è stato strutturato in quattro fasi:
    a. Ricalcolo della performance economica delle strutture con criteri standardizzati per tutte le regioni e che riflettono la reale produzione delle prestazioni;
    b. Individuazione delle strutture con performance economiche/o cliniche insoddisfacenti. Per quanto riguarda la performance economica è stata determinata una soglia di disavanzo tra i costi ed i ricavi (derivanti dalla remunerazione delle attività da parte del Servizio sanitario regionale) pari o superiore al 5% dei medesimi ricavi o pari, in valore assoluto, ad almeno 5 milioni di euro;
    c. Redazione da parte delle regioni di piani di azione per le singole strutture identificate che prevedono il rientro dei parametri deficitari entro 3 anni, con la possibilità di avvalersi dell'affiancamento di esperti scelti da AGENAS;
    d. Monitoraggio trimestrale dell'esecuzione dei piani.

    Nella prima fase, che ha riguardato le sole aziende ospedaliere (che sono tipicamente le strutture ospedaliere più grandi), sono state identificate complessivamente 32 strutture deficitarie. Dal 2018 è prevista l'estensione della misura a tutte le strutture comprese quelle facenti parte di aziende sanitarie locali.

3. **Diffusione e coordinamento delle migliori pratiche nelle aziende sanitarie in materie di logistica, informatica e gestione delle risorse umane**, da avviare attraverso un tavolo tecnico con la partecipazione delle regioni e del Ministero della Salute. L'obiettivo è quello di estendere a questi processi fondamentali per la gestione delle aziende sanitarie il meccanismo del tavolo tecnico che ha avuto successo per la gestione degli acquisti.

Enti locali

Gli interventi di efficienza negli enti locali sono stati basati su tutte le leve di efficienza elencate nella prima parte:

1. **Obiettivi di spesa efficiente**. Il governo ha introdotto nella legge di stabilità 2015 per la prima volta l'utilizzo di costi standard, poi estesi ai fabbisogni standard, per definire una quota progressivamente crescente del budget di spesa dei comuni, inserendoli nei parametri di calcolo per l'allocazione del fondo di solidarietà. Nella manovra di correzione del 2017 (DL 50/2017) l'utilizzo dei fabbisogni standard è stato esteso anche alla spesa corrente non sanitaria delle regioni. L'introduzione dei costi e fabbisogni standard non produce automaticamente un risparmio per la finanza pubblica. Tuttavia, la premiazione di amministrazioni efficienti e la pressione su quelle meno efficienti, anche attraverso la trasparenza sulla performance promossa per esempio dal sito *opencivitas.it*, rappresenta un incentivo molto forte all'efficientamento di tutte le amministrazioni. Questo meccanismo generalizzato che premia i comportamenti virtuosi è indispensabile per promuovere l'efficienza di un comparto composto da oltre 8000 amministrazioni. E' doveroso sottolineare che il sistema di costi e fabbisogni standard è basato su questionari approfonditi e su analisi statistiche avanzate, gestite dalla SOSE spa, che fanno dell'Italia un paese all'avanguardia su questo fronte.
2. **Aggregazioni e accorpamenti volti a raggiungere una sufficiente massa critica**. Su questo versante gli interventi principali sono stati:
    a. ***Incentivi alle fusioni dei piccoli comuni*** introdotti nel 2014, che hanno finora indotto 120 comuni a fondersi. La fusione dei piccoli comuni è una misura con un forte potenziale non solo di riduzione di costo, ma anche di miglioramento della qualità dei servizi. Sarebbe pertanto una misura non solo da confermare, ma compatibilmente con le disponibilità finanziarie addirittura da rafforzare ulteriormente;
    b. ***La riforma delle province***, che anche al netto delle integrazioni di risorse ha prodotto un risparmio annuo strutturale di circa 843 milioni di euro.
3. **Nuove tecnologie**. Sono stati avviati due cantieri di lavoro per sfruttare le nuove tecnologie:
    a. ***Risparmio energetico nell'illuminazione pubblica***. In collaborazione con la Cassa Depositi e Prestiti, Consip, e il MISE è stato sviluppato un progetto che ha l'obiettivo di garantire entro il 2022 l'adozione della tecnologia LED in tutti i comuni italiani, con un potenziale di riduzione di costi di almeno il 50%. Questo progetto che prevede dei meccanismi di finanziamenti agevolati partirà entro la fine dell'anno.
    b. ***Digitalizzazione dei processi***. E' stato avviato un progetto di studio per identificare concrete opportunità di utilizzare le tecnologie digitali per efficientare i processi e l'organizzazione, soprattutto per le funzioni di supporto, della pubblica amministrazione periferica: comuni, regioni e le strutture territoriali della pubblica amministrazione centrale. Il Gruppo presenterà le sue proposte dopo l'estate.

Forze dell'ordine

Gli interventi di revisione della spesa nel comparto delle forze dell'ordine riguardano sia aspetti di costo che di livello di servizio. Sono stati articolati in quattro filoni di lavoro:

1. **Aggregazione e coordinamento degli acquisti di beni e servizi**. E' stato costituito un tavolo tecnico per il coordinamento e l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi di tutte le forze dell'ordine (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria), nonché il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e su categorie selezionate anche la Difesa. Il tavolo, che si avvale della collaborazione di Consip, ha focalizzato l'attenzione sulle seguenti categorie:
    a. Macchine di servizio (valore annuo complessivo superiore a 100 milioni): già aggiudicate le gare aggregate con un risparmio medio superiore al 15%;
    b. Servizi di mensa (valore annuo complessivo, compresa la Difesa, di oltre 420 milioni): è in fase di avvio una gara aggregata per le forze dell'ordine e la Difesa;
    c. Energia (valore annuo complessivo: 254 milioni): sono in fase di studio le opportunità di aggregazione.
2. **Ottimizzazione dei presidi territoriali**. E' stata sviluppata una metodologia per la valutazione della copertura dei presidi delle forze dell'ordine principali (l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza) attraverso un nuovo sistema di indicatori analitici: superficie, abitanti, reati, ecc.. Questa metodologia, applicata in via sperimentale alla provincia di Roma, ha prodotto un piano di riassetto che prevede la soppressione e l'accorpamento di 10 stazioni di Carabinieri e commissariati di Polizia e l'istituzione di 7 nuove. Il piano determina un risparmio annuo di due milioni di locazioni passive e soprattutto la miglior copertura delle zone periferiche a Est e a Sud-Sud/Ovest della capitale risultate sguarnite in quanto allo sviluppo demografico del territorio non è stato corrisposto un analogo sviluppo del presidio delle forze dell'ordine. La metodologia testata con successo per la provincia di Roma, è in fase di estensione anche alle ulteriori città metropolitane, dove si prevede la completa definizione entro l'estate. Tale sperimentazione consentirà inoltre di meglio orientare la definizione, da parte del Ministro dell'interno, dei criteri generali per la razionalizzazione dei presidi su tutto il territorio nazionale, anche in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 177/2016.
3. **Semplificazione dei processi amministrativi e di interazione con la cittadinanza**. E' stato costituito un tavolo tecnico inter-ministeriale che ha identificato numerose opportunità di semplificazione dei processi amministrativi e di interazione con la cittadinanza, con un duplice obiettivo: sgravare le forze dell'ordine da attività amministrative a basso valore aggiunto liberando risorse per consentire maggiore impegno per le attività caratteristiche; semplificare e risparmiare tempo a favore della cittadinanza. E' stata per esempio identificata l'opportunità di consentire ai cittadini di fare le denunce di smarrimento dei documenti direttamente presso gli enti responsabili per il loro rilascio. Tale intervento risparmierebbe tempo ai cittadini e contemporaneamente libererebbe oltre 500 risorse a tempo pieno impegnate ogni anno per la gestione amministrativa di oltre 2 milioni di denunce. Il tavolo ha trasformato le opportunità in proposte normative pronte al vaglio della valutazione del Parlamento.
4. **Efficienza delle funzioni di supporto**. E' stato avviato un gruppo di lavoro per l'identificazione di opportunità di efficienza nelle funzioni di supporto sempre con l'obiettivo di liberare risorse per il loro impiego in attività a più alto valore aggiunto. La

prima analisi ha identificato oltre 20 mila risorse impiegate nelle attività di amministrazione, logistica e gestione del personale nelle cinque forze esaminate: Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo dei Vigili di Fuoco. La prima analisi ha anche evidenziato significative differenze di processo e di intensità di impiego di risorse tra le varie forze. Nei prossimi mesi il gruppo identificherà le specifiche opportunità e farà delle concrete proposte di intervento.

Funzioni di Supporto

Sono state identificate quattro funzioni di supporto alle stesse amministrazioni pubbliche come oggetto di interventi prioritari:

1. **Strutture di acquisto**. L'aggregazione degli acquisti produce oltre ad un risparmio di prezzo, anche una riduzione degli oneri amministrativi derivante dal minor numero di procedure d'acquisto di valore mediamente più elevato. Infatti, per le categorie aggregate il valore medio delle gare è aumentato del 78% (da 45 a 80 milioni). Estrapolando questi dati è ipotizzabile un risparmio annuo di costi amministrativi di oltre 30 milioni di euro.
2. **Gestione immobiliare**. Sotto la guida dell'Agenzia del Demanio, la pubblica amministrazione centrale sta perseguendo l'obiettivo ambizioso di ridurre entro il 2021 il 50% delle locazioni passive aggredibili (244 milioni nell'immediato). La strategia adottata è quella del cosiddetto "Federal Building" che accorpa molteplici amministrazioni nella stessa città. Il risparmio complessivo previsto compreso ulteriori operazioni di razionalizzazione è di 200 milioni annui, dei quali quasi 50 milioni sono stati identificati e messi in cantiere (si veda la Tavola 11).
3. **Parco auto**. Il DL 66/14 e il successivo DPCM attuativo del 25 Settembre 2014 hanno stabilito l'obbligo per tutte le amministrazioni di contenere le spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di auto vetture nonché l'acquisto di buoni taxi entro il limite del 30% della spesa sostenuta nel 2011. Il monitoraggio dell'attuazione della norma, stabilito nel suddetto DPCM, è stato affidato ad un censimento annuale. L'ultimo censimento, relativo all'anno 2016, rileva una riduzione di circa 30.000 vetture, ovvero il 50% rispetto alla giacenza complessiva del 2014. Il risparmio complessivo realizzato è stimabile attorno a 300 milioni annui.
4. **Tecnologie dell'informazione e della comunicazione**. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto la riqualificazione della spesa ICT che permetterà a livello nazionale di adeguarsi all'obiettivo di risparmio del 50% della spesa annuale (che non passa dalle centrali di aggregazione) per la gestione corrente del settore informatico, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, destinando i fondi in investimenti per innovazione e sviluppo. Il piano triennale per l'informatica siglato il 31 maggio 2017 prevede, entro il 2018, un risparmio complessivo di 480 milioni annui.

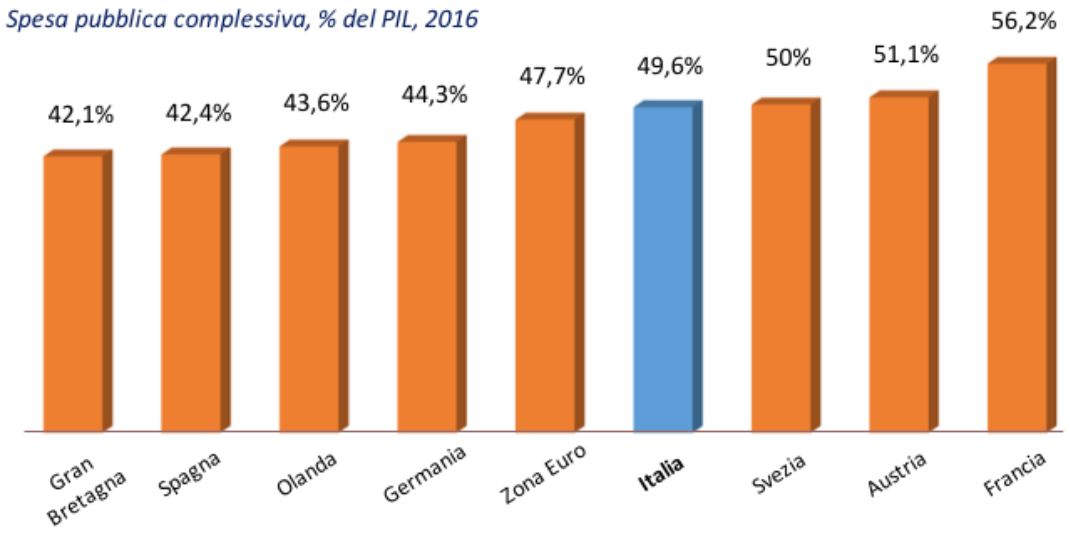
Tavola 11 – funzioni di supporto: I progetti "Federal Building" già avviati

Federal building	Amministrazioni coinvolte	Risparmi da chiusura LP (Mln€/annui)	Riduzione dei costi di gestione
Aosta - Ex palazzo del governo e caserma Mottino	Agenzia delle entrate-ministero dell'interno-consiglio di stato-corte dei conti-ministero del lavoro	0,35	0,05
Cagliari - Ex Centro Aeronautico Militare	Agenzia delle entrate	4	0,56
Chieti - Ex caserma Berardi ed ex ospedale militare e Rebeggiani	Ministero dell'Interno-MEF-Agenzia delle Entrate-Ministero del Lavoro-MIPAAF-Min. Giustizia-MIBACT	1,9	0,20
Firenze - Caserma Laugier	Ministero Interno	3,1	0,44
Roma - Immobili di v.le America, v.le Boston e v.le Trastevere	MISE e MATTM	8,5	1,20
Roma - Sede MEF-via XX Settembre, via Pigafetta, l.go Asciani	MEF	4,7	0,66
Roma - P.zza Mastai, via Carucci, via Salaria	Agenzia delle dogane e monopoli e GDF	6,3	0,89
Milano - Caserma Montello e Santa Barbara	Min. Difesa e Min. Interno	3,6	0,51
Potenza - Caserma Lucania	Min. Interno	0,36	0,05
Belluno - Caserma Fantuzzi	Min. Interno,CFS,GDF	0,6	0,08
Benevento - Caserma Pepicelli	MEF-Min. Giustizia-MIBACT-Agenzia Dogane e Monopoli e Min. Lavoro	0,9	0,13
Bologna - Caserma Gucci	Min. Lavoro-Agenzia Entrate-Agenzia Dogane e Monopoli	4,2	0,59
Caserta - Ex Ospedale Militare	Min. Difesa e Min. Interno	1,15	0,16
Como - Caserma de Cristoforis	Min. Interno-Min. Lavoro-MIBACT-Agenzia delle entrate e MEF	2	0,28
Firenze - Caserma Perotti	GDF	1,2	0,17
Napoli - Caserma Boscariello	Min. Interno	3,47	0,49
Torino - Caserma Amione	Avvocatura dello Stato-Consiglio di Stato e Corte dei Conti	1	0,14
Novara - Ex caserma cavalli	MEF-Agenzia delle Entrate – Agenzia delle Dogane e dei Monopoli-Min. del Lavoro e Min. Infrastrutture	0,73	0,10
Reggio Calabria - Ex caserma duca d'Aosta	MIBACT	0,2	0,03
Rovigo - Ex caserma Silvestri	MIBACT-Min. Giustizia-Agenzia entrate	0,5	0,07
TOTALE		**48,76**	**6,8**

Confronto Internazionale

La spesa pubblica italiana, in termini di incidenza sul PIL, si colloca nella fascia medio-alta rispetto a quella dei paesi europei (si veda la Tavola 12).

Tavola 12 – incidenza della spesa pubblica italiana sul PIL 2016



FONTE: Commissione Europea, banca dati AMECO

Questo posizionamento è dovuto principalmente a due importanti voci di spesa: interessi sul debito e spesa pensionistica. Per entrambi la spesa italiana è particolarmente alta (si vedano le Tavole 13 e 14).

Tavola 13 – Incidenza degli interessi sul debito sul PIL 2016

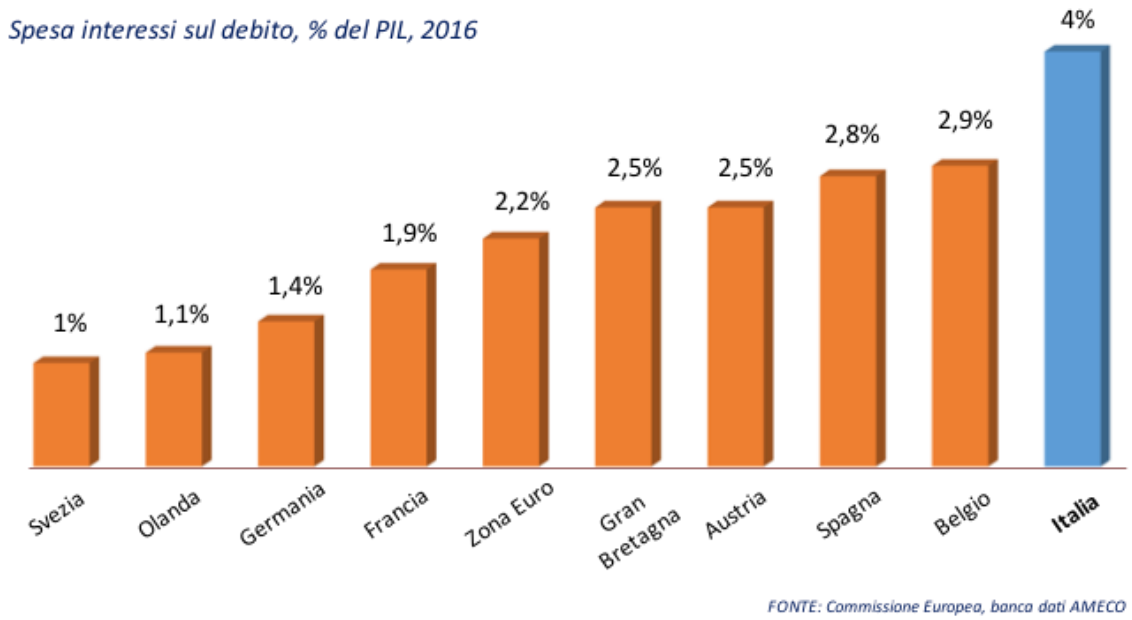
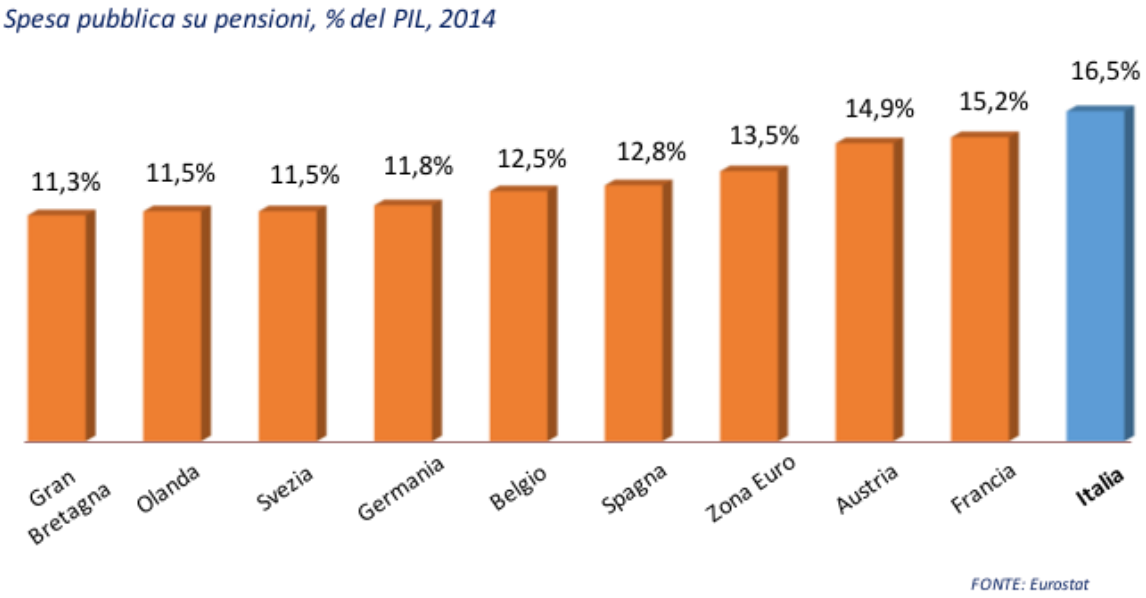


Tavola 14 – Incidenza della spesa per le pensioni sul PIL 2014



In questo contesto lo sforzo triennale di contenimento della spesa aggredibile, classificata dagli statistici della spesa pubblica come "consumi finali della pubblica amministrazione", pone l'Italia prima tra tutti i paesi OCSE, ad eccezione della Grecia. E' opportuno sottolineare che la performance dell'Italia è stata migliore di paesi in procedura d'infrazione per deficit eccessivo (Spagna e Francia), di paesi che hanno avuto ingenti aiuti della troika (Irlanda e Portogallo), e di paesi che hanno lanciato grandi progetti di spending review come il Regno Unito (si vedano le Tavole 15 e 16).

Tavola 15 – Variazione dei costi della "macchina pubblica" tra il 2013 ed il 2016

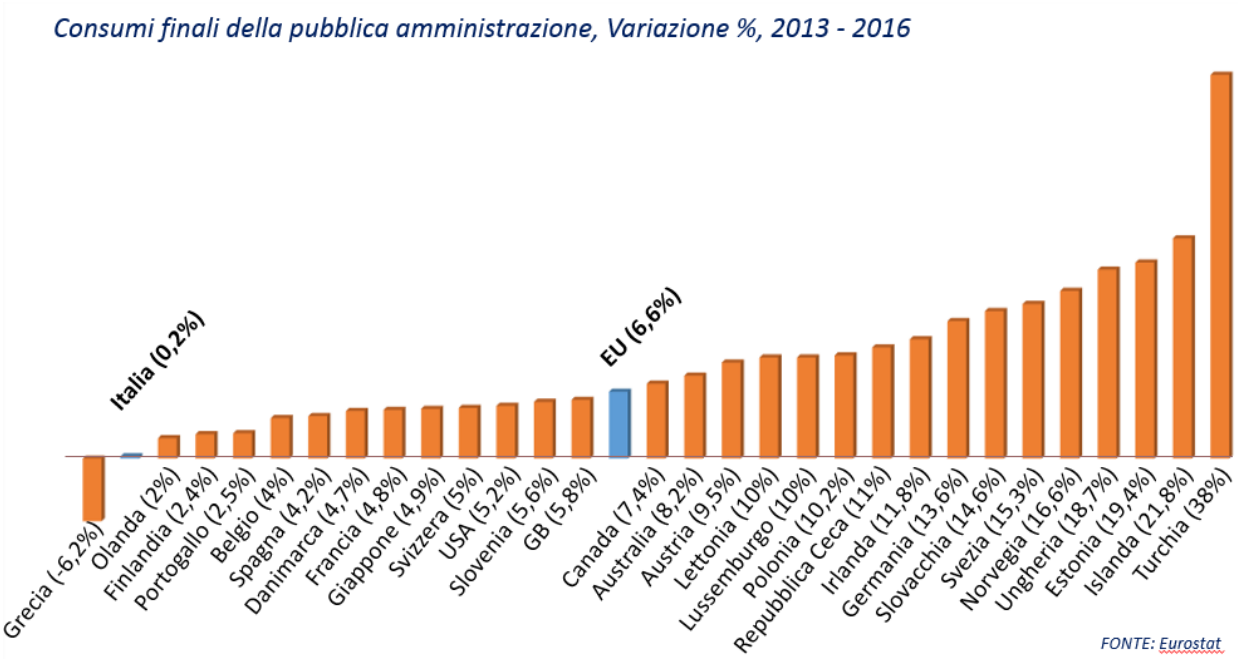
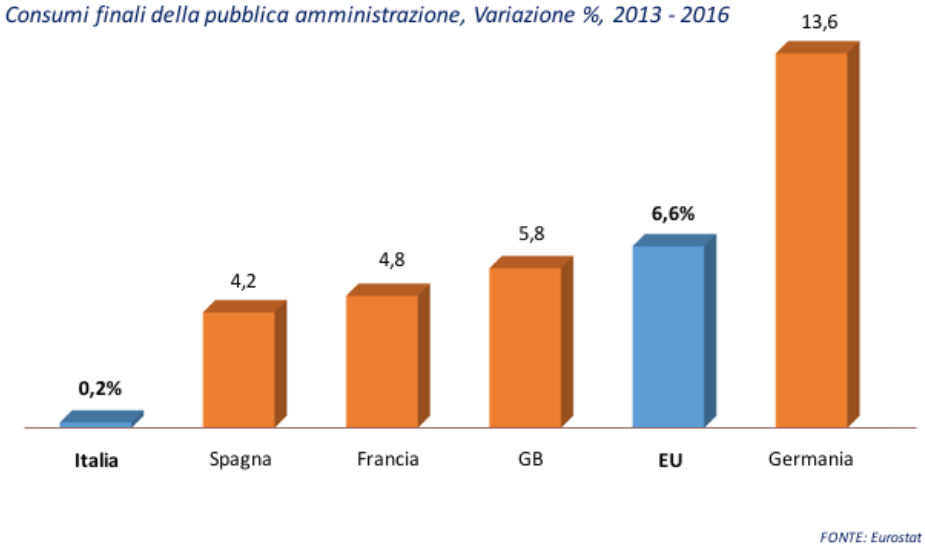
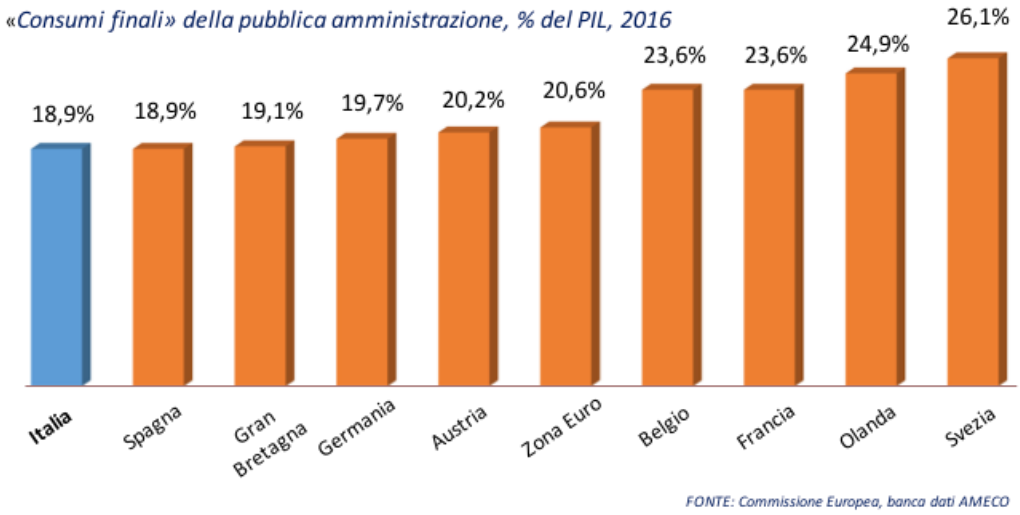


Tavola 16 – Variazione dei costi della "macchina pubblica" focus europeo



Grazie a questi sforzi, la spesa italiana per consumi finali della pubblica amministrazione, ovvero per la macchina dei servizi pubblici è, assieme alla Spagna, la più bassa tra i grandi paesi europei in termini di incidenza sul PIL (si veda la Tavola 17).

Tavola 17 – I costi della "macchina pubblica"



Questo risultato, ottenuto nonostante una più contenuta crescita economica dell'Italia, è a nostro avviso il risultato di alcuni fattori:

1. L'assetto istituzionale e normativo che permette al governo centrale di intervenire sui meccanismi di finanziamento e di influenzare i comportamenti degli enti locali e del servizio sanitario, che rappresentano oltre la metà della spesa della macchina dei servizi pubblici. Per questo motivo il perimetro di azione della revisione della spesa italiana è molto più ampio di quello di altri paesi, limitati tipicamente alle amministrazioni centrali.
2. La disponibilità di dati economici, finanziari e operativi largamente superiore a quella di altri paesi che ha consentito di mettere in atto interventi molto più incisivi.
3. Un impegno costante a tutti i livelli della pubblica amministrazione e una continuità di azione di oltre tre anni che hanno consentito di portare a termine cambiamenti che, per la loro natura complessa, richiedono un orizzonte pluriennale.